

Antrag

der Piratenfraktion

Wirkung von Videoüberwachung im Land Berlin endlich evaluieren – Moratorium für eine Ausweitung bis die Ergebnisse vorliegen!

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Der Senat wird aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen,

1. dass die kriminalpräventive und repressive Wirkung von Videoüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum im Land Berlin, insbesondere im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), über einen Zeitraum von mindestens einem Jahr wissenschaftlich evaluiert wird.

Hierzu sind Kriterien zu entwickeln, anhand derer die Wirkung der Videoüberwachung wissenschaftlich überprüft werden kann. Hierbei können videoüberwachte Orte mit nicht videoüberwachten Referenzorten (S-Bahn-Wagen und nicht überwachte S-Bahnhöfe) verglichen werden. Auch können die Daten, die vor Einführung der Videoüberwachung an bestimmten Orten erhoben worden sind, mit denen verglichen werden, die nach Einführung der Videoüberwachung gewonnen worden sind.

Dabei sind insbesondere folgende Fragestellungen zugrunde zu legen:

a) allgemein

- Welche konkreten Ziele werden mit der Videoüberwachung jeweils verfolgt?
- Wie werden Erfolge und Misserfolge gemessen an den festgelegten Zielen definiert und überprüft?
- Welche Arten von Kameras mit welcher dazugehörigen Software und welchen Spezialfunktionen werden zur Erreichung welcher Ziele eingesetzt?

- Welche Wirkung haben die Spezialfunktionen der Kameras bzw. die der dazugehörigen dezentralen Software für die Erreichung der vorher festgelegten Ziele?
- Wie wirkt sich die Videoüberwachung auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Berliner/-innen aus?
- Welche Kenntnis haben die Berliner/-innen über die unterschiedlichen Formen der Videoüberwachung (Echtzeitbeobachtung oder bloße Aufzeichnung): Wird das subjektive Sicherheitsgefühl der Berliner/-innen von der Vorstellung getragen, dass grundsätzlich eine Echtzeitbeobachtung stattfindet?
- Welche Alternativmaßnahmen (mehr Personal etc.) können mögliche festgestellte positive Effekte von Videoüberwachung genauso oder besser erreichen bzw. andere positive Effekte erzielen?
- Gibt es Alternativmaßnahmen, die mögliche festgestellte positive Effekte genauso oder besser erreichen bzw. andere positive Effekte erzielen, die aber kostengünstiger sind?

b) für die kriminalpräventive Wirkung

- Lässt sich ein Rückgang von Kriminalität in den videoüberwachten Bereichen, die auf die Erfassungsradien der Kameras genau spezifiziert sind, feststellen?
- Auf welche Formen von Kriminalität (Gewaltdelikte, Eigentumsdelikte) hat die Videoüberwachung einen Einfluss? Auf welche nicht?
- An welchen spezifischen Orten (Bahnsteige, Umsteigebereiche, Waggon usw.) lassen sich welche Effekte feststellen und warum jeweils?
- Sollte ein Rückgang von Kriminalität feststellbar sein:
Lässt sich dieser eindeutig auf den Einsatz von Videoüberwachung zurückführen oder gibt es andere, intervenierende Variablen wie verstärkte Polizeipräsenz vor Ort, saisonale Schwankungen der Kriminalitätsraten, allgemeine Tendenzen in der Kriminalitätsentwicklung, verändertes Anzeigeverhalten, Unterschiede in der Erhebungsmethode, Veränderungen der örtlichen Beschaffenheit (Beleuchtung, Sanierung usw.)?
- Sollten sich die Kriminalitätsraten verändern:
Stabilisieren sich diese nach einem gewissen Zeitraum wieder auf dem Ausgangsniveau, weil sich z. B. Gewöhnungseffekte bei Straftäter/-innen einstellen?
- Lassen sich mögliche feststellbare Effekte auf die sichtbare Präsenz von Videoüberwachung - Abschreckung - oder auf andere Faktoren (z. B. ein durch Videoüberwachung ermöglichtes schnelleres Eingreifen der Sicherheitskräfte) zurückführen?

- Sollten Abschreckungseffekte feststellbar sein: Lassen sich diese auf die Bekanntmachung vor Ort (Hinweisschilder) oder auf eine mediale Berichterstattung zurückführen?
- Lassen sich Verdrängungseffekte feststellen, weil sich die Kriminalität in andere nicht videoüberwachte Bereiche verschiebt?
- Verändert sich das Verhalten der Sicherheitskräfte aufgrund der Evaluierungssituation nach Maßgabe dieses Antrags und wenn ja, wie?

c) für die repressive Wirkung

- Bei wie vielen strafrechtlichen Ermittlungen und bei welchen Straftaten wurden Aufnahmen von Videoüberwachungskameras verwendet/ausgewertet?
- Bei wie vielen strafrechtlichen Ermittlungen und bei welchen Straftaten haben die Aufnahmen von Videoüberwachungskameras in entscheidender Weise zur Identifikation von Täter/-innen beigetragen bzw. zumindest wichtige Informationen bei der Aufklärung einer Straftat geliefert?
- Was waren jeweils die Gründe dafür, dass Aufnahmen von Videoüberwachungskameras im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungen nicht zur Aufklärung einer Straftat verwendet werden konnten (z. B. schlechte Qualität der Aufnahmen, zu kurze Speicherfrist etc.)?
- Welchen konkreten Mehrwert für strafrechtliche Ermittlungen hat die Verlängerung der Höchstspeicherfrist von 24 auf 48 Stunden im Einzelnen gebracht?
- In wie vielen Fällen konnte einer Anfrage der Videoaufnahmen durch Ermittlungsbehörden nicht entsprochen werden, weil diese nach 48 Stunden gelöscht waren?
- Ist der Anteil an aufgeklärten Straftaten an videoüberwachten Orten gestiegen und wenn ja, ist dies auf die Videoüberwachung oder auf andere Variablen zurückzuführen?

2. dass die Videoüberwachung im Land Berlin so lange nicht ausgeweitet wird, bis die Ergebnisse der Evaluierung vorliegen, diese ausgewertet wurden und eine darauf begründete faktenbasierte Diskussion im Parlament und in der Öffentlichkeit stattgefunden hat.

Dem Abgeordnetenhaus ist bis zum 15. Mai 2016 zu berichten.

Begründung

I. Allgemein

Die Überwachung öffentlicher Räume durch Videokameras hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen.

Videouberwachung im öffentlich zugänglichen Raum stellt einen Grundrechtseingriff dar.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz).

Der Eingriff in das Grundrecht entfällt nicht dadurch, dass lediglich Verhaltensweisen im öffentlichen Raum erhoben werden. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet nicht allein den Schutz der Privat- und Intimsphäre, sondern trägt in Gestalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auch den informationellen Schutzinteressen des Einzelnen, der sich in die Öffentlichkeit begibt, Rechnung (BVerfG NVwZ 2007, 688 (690)).

Ein Grundrechtseingriff ist auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass Betroffene konkludent in die Überwachung einwilligen, weil sie aufgrund einer Beschilderung Kenntnis von den Überwachungskameras haben und diesen Bereich dann trotzdem betreten (BVerfG NVwZ 2007, 688 (690)).

II. Situation im Land Berlin

Im Land Berlin überwachen derzeit mindestens 14.765 Videokameras den öffentlich zugänglichen Raum, davon 13.643 den öffentlichen Personennahverkehr (vgl. Drs. 17/17723).

Ungefähr jede fünfte Kamera, die den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) überwacht (vgl. Drs. 17/17723), ermöglicht eine Echtzeitbeobachtung, mit deren Hilfe eine Situation zur Kenntnis genommen und bei Bedarf Hilfe geleistet werden kann, sodass eine Straftat verhindert werden kann bzw. zumindest ihre Folgen abgemildert werden können. Der weit überwiegende Teil der Kameras zeichnet das Geschehen lediglich auf und kann dann bestenfalls bei der Ermittlung der Straftäter/-innen hilfreich sein.

Seit dem 23. August 2013 nutzt die Polizei Berlin an den U-Bahnhöfen Alexanderplatz, Zoologischer Garten und Kottbusser Tor die Videouberwachung für eine anlassunabhängige Echtzeitbeobachtung.

Die Auflösungen der Bilder und die weiteren technischen Möglichkeiten der eingesetzten Kameras bzw. der dazugehörigen – dezentralen – Software werden immer besser und vielfältiger.

Dies wird besonders am „Videomusterbahnhof“ der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) am Kottbusser Tor deutlich. Hier sind 16 Kameras installiert, die über eine dezentrale Lösung auf dem Rechner mit bestimmten Spezialfunktionen eingesetzt werden können, die weit über eine bloße Bildaufzeichnung hinausgehen (z. B. Detektieren und Melden von bestimmten Situatio-

nen wie Aufenthalt in nicht erlaubten Bereichen, Aufenthalt über einen längeren Zeitraum, vgl. Drs. 17/11360).

Die zulässige Speicherfrist für Videoaufzeichnungen in öffentlich zugänglichen Räumen des ÖPNV ist mit Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 10.05.2012 von 24 auf 48 Stunden erhöht worden (vgl. Plenarprotokoll 17/13 vom 10. Mai 2012, § 31b Abs. 3 a S 2 Berliner Datenschutzgesetz).

Sämtliche der vorgenannten Maßnahmen und Entscheidungen wurden im Land Berlin von den politischen Entscheidungsträger/-innen getroffen, ohne dass jemals die spezifischen Ziele der Videoüberwachung definiert wurden und ohne dass jemals eine wissenschaftliche Evaluierung zur kriminalpräventiven und repressiven Wirkung von Videoüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum durchgeführt wurde (vgl. Drs. 17/17723, 17/11817, 17/12729).

Eine wissenschaftliche Evaluierung, die zumindest die vorstehend aufgezählten Fragestellungen zugrunde legt, ist aber erforderlich, um überhaupt Aussagen über die kriminalpräventive und die repressive Wirkung von Videoüberwachung treffen zu können.

Besonders das Parlament als Gesetzgeber muss anhand von wissenschaftlich evaluierten Fakten ausreichend informiert sein, um die richtigen sicherheitspolitischen Entscheidungen treffen zu können. Aufgrund der vielfältigen und sich stets verändernden sicherheitspolitischen Herausforderungen, müssen zur Erreichung von mehr Sicherheit die effektivsten Mittel gewählt werden. Sollte sich herausstellen, dass ein bis dato eingesetztes Mittel sich als nicht zielführend erweist, muss dieses abgeschafft werden.

Eine Entscheidungsgrundlage hierfür haben aber weder das Parlament noch der Senat. Der Senat hat sich bislang auch nicht darum bemüht, eine solche Entscheidungsgrundlage zu schaffen.

Selbst eine vom rot-roten Senat in der letzten Legislaturperiode am 12. Mai 2011 beschlossene Evaluierung der Gesetzesänderung der Verlängerung der Speicherfrist von 24 auf 48 Stunden nach Ablauf eines Jahres wurde nicht umgesetzt. Auch in dieser Legislaturperiode wurde nie evaluiert, wie sich die Verlängerung der Höchstspeicherfrist auf 48 Stunden im Einzelnen auf die öffentliche Sicherheit ausgewirkt hat (vgl. Drs. 17/17723).

Es gibt lediglich eine Evaluation der 24-Stunden-Videoaufzeichnung in U-Bahn-Stationen der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) aus dem Jahr 2006. Danach sollten zwölf Monate lang Videoaufzeichnungssysteme in Bahnhöfen und Zügen von drei U-Bahn-Linien daraufhin untersucht werden, ob die Aufzeichnung und Auswertung von Videodaten dazu beitragen kann, die im Bereich des Nahverkehrs stattfindenden Straftaten zu vermindern bzw. besser aufklären zu können. Der Evaluationsvertrag wurde aber nach einem Zwischenbericht – der nicht die von der BVG gewünschten Ergebnisse lieferte – nach nur acht Monaten gekündigt.

Statt die Wirkung von Videoüberwachung nach wissenschaftlichen Kriterien auszuwerten, führt die BVG seit dem Jahr 2006 lediglich eine regelmäßige Kundenbefragung zur Sicherheit im öffentlichen Nahverkehr – speziell in der U-Bahn – durch. Diese jährlichen Befragungen können nach eingehender Betrachtung aufgrund der suggestiven Fragestellungen und der konkreten Ausgestaltung nicht als repräsentatives Abbild für das subjektive Sicherheits-

empfinden der Berlinerinnen und Berliner herangezogen werden. Zudem sind die Berichte zu den Befragungen erst seit dem Jahr 2014 öffentlich einsehbar.

Weiterhin war es dem Senat auf Nachfrage nicht einmal möglich, konkret darzulegen, welche unterschiedlichen Ziele im Land Berlin in den verschiedenen Bereichen des öffentlich zugänglichen Raums mit der Videoüberwachung verfolgt werden (vgl. Drs. 17/12528).

Zudem zeigen die Antworten des Senats auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Christopher Lauer, dass der Senat aufgrund einer fehlenden Evaluierung im vorstehend genannten Sinne keine konkreten Angaben (vgl. Drs. 17/11817, Frage 1. e) bis g)) dazu machen kann, wie sich z. B. die Zahl der Straftaten an Orten im öffentlich zugänglichen Raum, die videoüberwacht werden, verändert hat.

Gleiches geht auch aus den Antworten auf eine Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Björn Eggert (SPD) hervor: „(...) Inwiefern die Installation von Videoüberwachungsanlagen Auswirkungen auf den Rückgang von Kriminalität auf den einzelnen U-Bahnhöfen hat, lässt sich aufgrund der Datenlage derzeit nicht feststellen“ (vgl. Drs. 17/15566, ähnlich auch Drs. 17/15855) .

Trotz dieser großen Ahnungslosigkeit soll die Kameraüberwachung erneut ausgeweitet werden. So hat der Senat auf einer Senatsklausur am 13. Januar 2016 die Schaffung einer Rechtsgrundlage für einen Modellversuch zur Ausweitung der Videoüberwachung im öffentlichen Raum, insbesondere an öffentlichen Plätzen beschlossen (vgl. Drs. 17/17723). Zudem soll auch die Höchstspeicherfrist von 48 Stunden weiter erhöht werden.

Bevor abermals kopflos politische Fehlentscheidungen getroffen werden und noch weiter in die Grundrechte der Berliner/-innen eingegriffen wird, trifft den Senat die Darlegungs- und Beweislast dafür, endlich anhand von Fakten aufzuzeigen, ob und wie die Videoüberwachung des öffentlich zugänglichen Raums tatsächlich einen wirksamen und wesentlichen Beitrag zu mehr innerer Sicherheit für die Bürger/-innen des Landes Berlin leisten kann.

Berlin, den 08.03.2016

Lauer Baum
und die übrigen Mitglieder
der Piratenfraktion